

T-554-92

Sentencia No. T-554/92

SENTENCIA-Obligación de hacer/MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Efectividad

Cuando una sentencia condena a una persona jurídica pública a realizar una conducta en desarrollo de sus competencias, si ésta se niega a cumplir no es factible jurídicamente autorizar la ejecución del hecho por otra entidad a expensas de la primera, pues se arriesga con ello el principio de legalidad. En el proceso ejecutivo contra la administración por obligación de hacer sólo existe la alternativa indemnizatoria cuando la entidad oficial no se allana a cumplir la sentencia. Si el cumplimiento de la obligación es imposible jurídicamente, v.gr. por haber perdido la autoridad competencia sobre la materia objeto de la condena, resta únicamente la compensación dineraria por el sacrificio individual, no siendo posible pretender la protección de los derechos fundamentales por esta vía.

SENTENCIA-Cumplimiento obligatorio

La misión de los jueces de administrar justicia mediante sentencias con carácter obligatorio exige de los entes ejecutivos una conducta de estricta diligencia en el cumplimiento de las mismas, con el fin de mantener vigente el Estado de Derecho, actuar en concordancia con sus fines esenciales e inculcar en la población una conciencia institucional de respeto y sujeción al ordenamiento jurídico. El obligado cumplimiento de lo resuelto por los jueces y tribunales es una garantía institucional del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, un derecho fundamental de carácter subjetivo.

DERECHO A LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS/PRINCIPIO DE LA BUENA FE

Los derechos procesales fundamentales no restringen su efectividad a la existencia de un proceso. Ellos incluyen tanto el derecho a acceder a la justicia como el derecho a la ejecución de las sentencias en firme. Lo contrario llevaría a restarle toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas huecas, carentes de contenido. Bajo una perspectiva constitucional, las obligaciones emanadas de una sentencia adversa a la nación no son transmisibles a otra entidad territorial, por implicar ello una vulneración de los derechos procesales fundamentales reconocidos a las personas jurídicas de derecho público, además de significar una afectación presupuestal para una entidad ajena a la condena. La persona favorecida con una sentencia ejecutoriada que obliga al Estado al cumplimiento de una prestación espera y confía legítimamente que la autoridad respectiva ejecute, sin dilaciones y en sus estrictos términos, lo ordenado por la decisión judicial. Los privilegios que protegen a la administración no la sitúan por fuera del ordenamiento jurídico, ni la eximen de dar cumplimiento a lo ordenado por los jueces.

DERECHOS ADQUIRIDOS-Cambio de normatividad

Un cambio de competencias de orden legal no modifica, nova o extingue una obligación reconocida mediante sentencia en firme. Aunque el Alcalde Municipal con capacidad

nominadora puede válidamente oponerse al cumplimiento de una condena que no ha sido impuesta a la entidad territorial que representa, la autoridad pública obligada no puede sustraerse al cumplimiento y aducir para ello su falta de competencia legal. Una interpretación armónica de las normas constitucionales y legales correspondientes impide desconocer derechos adquiridos de rango constitucional mediante la aplicación retroactiva de una Ley que sustrajo a la entidad pública la competencia necesaria para cumplir una obligación impuesta con anterioridad al cambio normativo.

REINTEGRO AL CARGO-Incumplimiento/DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración/DEBIDO PROCESO-Vulneración/DERECHO AL TRABAJO-Vulneración/PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA

El incumplimiento de la orden de reintegro - de suyo generadora de cargas económicas para la Nación como consecuencia del pago dinerario por concepto de indemnización - por razones desconocidas, no imputables al interesado quién oportunamente solicitó el cumplimiento de la sentencia y luego recurrió al cobro ejecutivo de los sueldos y demás emolumentos dejados de percibir, además de constituir una omisión de la autoridad pública que vulnera el derecho a la igualdad, también desconoce el derecho fundamental al debido proceso y el derecho al trabajo del actor. Los principios de seguridad jurídica - que supone el cumplimiento de las sentencias -, y de legalidad presupuestal, requieren ser armonizados para evitar que la administración pueda diferir indefinidamente la ejecución de una orden judicial más allá del tiempo indispensable para obtener, actuando con la debida diligencia, las partidas presupuestales necesarias para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales del solicitante.

OCTUBRE 9 DE 1992

Ref. : Expediente T-3238

Actor: CARMELO EMIRO CHAMORRO

ESPRIELLA

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los doctores Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela T-3238 adelantado por el señor CARMELO EMIRO CHAMORRO ESPRIELLA contra el MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL.

ANTECEDENTES

1. El señor CARMELO EMIRO CHAMORRO ESPRIELLA, por intermedio de apoderado, interpuso acción de tutela contra el MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL por la omisión de éste en dar cumplimiento a la sentencia del 15 de febrero de 1980, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y confirmada en todas sus partes por la Sección Segunda del Consejo de Estado, mediante fallo del 6 de junio de 1980. En la citada sentencia, la justicia administrativa dispuso la nulidad de la Resolución No. 1345 de marzo 30 de 1976 del Ministerio de Educación Nacional por la que se declaraba al accionante insubsistente del cargo de profesor en el Colegio Simón Araujo de Sincelejo (Sucre), y ordenó a dicho ministerio reintegrar al actor dentro del término previsto en el artículo 121 del C.C.A., vigente a la fecha, al cargo que desempeñaba o a otro de igual o superior categoría.

2. El peticionario adujo la violación de su derecho fundamental al trabajo porque a pesar de haber solicitado reiteradamente el reintegro, doce (12) años después todavía no se había dado cumplimiento a la sentencia. En consecuencia, solicitó ordenar al Ministerio de Educación Nacional proceder a decretar su reintegro inmediato en cumplimiento del fallo del 15 de febrero de 1980. Como prueba de lo expuesto, se aportó al proceso de tutela copia auténtica de las sentencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del Consejo de Estado, carta dirigida al Ministerio de Educación Nacional, División de Personal, del 4 de abril de 1988 contentiva de algunos datos para el reintegro, certificación de la Gobernación de Sincelejo, Sucre, del 12 de noviembre de 1991 en la cual consta que el accionante no ha sido reintegrado al Instituto Nacional "Simón Araujo de Sincelejo, o a Centro Docente alguno" y oficios D.P.K. 3.3.-126 y D.P.K. 3.3.-160 del 24 de marzo y 1 de abril de 1992 respectivamente, mediante los cuales el Ministerio de Educación Nacional, División de Personal, responde negativamente a la solicitud del profesor CHAMORRO ESPRIELLA para ser reintegrado en un cargo de Coordinador, Supervisor o docente en un plantel nacional, "debido a no existir plaza vacante en la categoría solicitada" y además que "en desarrollo de la descentralización educativa, establecida en la ley 29 de 1989, los planteles nacionales fueron entregados a la Secretaría de Educación de Santa Fe de Bogotá el 17 de marzo".

3. La Sección Segunda - Sub-Sección B - del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia del 26 de mayo de 1992 denegó la tutela solicitada, en razón de su improcedencia por existir otro medio de defensa judicial como es el proceso ejecutivo ante la Jurisdicción ordinaria para hacer efectivo el cumplimiento de las sentencias condenatorias contra la administración.

Acerca de la idoneidad del otro medio de defensa judicial del derecho fundamental del accionante, el fallador de instancia expuso:

"Podría argumentarse que las mencionadas sentencias además de contener la condena de tipo económico en favor del accionante, contiene la orden de reintegrarlo al mismo cargo de donde había sido separado, la cual constituye una obligación de hacer a cargo de la administración sobre las cuales se han expuesto criterios encontrados en relación con la viabilidad de su cumplimiento por la vía ejecutiva, pero debe recordarse que ésta ya es una

decisión adoptada por la autoridad judicial competente en forma integral con la condena de orden económico, que se halla debidamente ejecutoriada y a la cual no puede sustraerse para hacerla cumplir el juez autorizado legalmente para ello”.

4. Con posterioridad a la sentencia de tutela fue remitida a la Corte Constitucional la contestación del Ministerio de Educación Nacional a la solicitud hecha por el Tribunal de Primera instancia, mediante auto del 15 de mayo de 1992, en el sentido de informar sobre el cumplimiento del fallo de febrero de 1980 o, en caso negativo la causa para no haber procedido a ello, así como sobre el cumplimiento de la condena económica contenida en el numeral tercero de la referida sentencia.

El Jefe de la División de Negocios Generales del Ministerio de Educación, en oficio 5.2-517 del 9 de junio de 1992, manifestó que en el archivo de esa oficina no aparece solicitud del señor CARMELO EMIRO CHAMORRO ESPRIELLA pidiendo se le reintegre al cargo que venía ocupando y que “casi nunca los beneficiarios de las sentencias solicitan reintegro en cumplimiento de fallos, únicamente se limitan a demandar”. Igualmente, señaló que al llegar a esa oficina sentencias que ordenan reintegros y pagos “se remite inmediatamente copia de la sentencia a la autoridad nominadora para que mediante acto administrativo ordene el reintegro en los términos establecidos en la misma” y, si se condena al pago de sueldos, prestaciones sociales, etc. se envía copia de la sentencia al Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De otra parte, la Jefe de la División de Personal del Ministerio de Educación respondió a la solicitud del Tribunal; en los siguientes términos:

“De acuerdo a los registros de novedades de personal que se llevan en el Kárdex de la División, sobre la Planta de Personal del Colegio Nacional Simón Araújo de Sincelejo en el área de Filosofía y Psicopedagogía, especialidad del citado señor CHAMORRO ESPRIELLA, desde octubre de 1986 al 1o. de febrero de 1990, fecha en la cual se entregaron los planteles nacionales al Alcalde del Municipio de Sincelejo en desarrollo de la descentralización educativa establecida por Ley 29 de 1989, no se presentaron vacantes en esa especialidad.

Es de anotar, que en abril del presente año, el doctor ENRIQUE ROMAN ESTRADA apoderado del profesor a reintegrar, elevó solicitud a este Despacho en el sentido que se efectuara dicha novedad en algún plantel de esta ciudad o como supervisor nacional, petición que no se pudo satisfacer debido a que los planteles nacionales ubicados en Santa Fe de Bogotá fueron entregados al Alcalde Mayor en marzo 16 de 1992”.

5. No habiendo sido impugnada la sentencia, el expediente respectivo fue remitido a esta Corte y, previo proceso de selección, correspondió a esta Sala su conocimiento.

6. Con el objeto de conocer el trámite administrativo de las sentencias que ordenan el reintegro, el Magistrado Ponente comisionó mediante auto del 5 de octubre de 1992, al Magistrado Auxiliar Rodolfo Arango Rivadeneira para realizar diligencia de inspección judicial en el Ministerio de Educación Nacional, en la cual se pudo establecer que el accionante había solicitado reiteradamente el reintegro ordenado judicialmente. En efecto, al reasumir las funciones de registrar las novedades de personal, antes ejercidas por las divisiones que dependen de la Dirección General de Administración e Inspección Educativa, la División de

Personal del Ministerio de Educación Nacional recibió la relación del personal pendiente de reintegro a 30 de mayo de 1988, en la que se encontraba el señor CARMELO EMIRO CHAMORRO ESPRIELLA. Aunque muchos de los docentes pendientes de reintegro fueron reubicados en diferentes planteles no sucedió lo mismo con el accionante, sin que se hubiere observado constancia alguna en los archivos relativo a trámite o solicitud para obtener su reintegro, y dar cumplimiento a la sentencia del 15 de febrero de 1980. Igualmente, pudo establecerse que a partir de la descentralización educativa (Ley 29 de 1989), el Ministerio de Educación Nacional dejó de tener competencia para atender los reintegros de docentes en planteles educativos nacionales -como lo es el Colegio "Simón Araujo" de Sincelejo-, quedándole la posibilidad de solicitar a los Alcaldes Municipales respectivos, su colaboración con miras a reintegrar a los docentes favorecidos por sentencia judicial anterior a la reforma. Actualmente, según obra en el proceso, el petente ostenta el máximo grado en el Escalafón Docente (Grado 14), al cual fuera promovido por la Resolución No. 307 de abril 30 de 1990, tiene 49 años de edad y aspira a ser reintegrado en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, donde reside con su familia, en algún cargo equivalente o de mayor categoría al que desempeñaba en el Colegio "Simón Araujo" de Sincelejo, Sucre.

7. Finalmente, a solicitud del Despacho fue remitido con destino al proceso copia de los oficios dirigidos por la Procuraduría General de la Nación - Segunda Regional, Departamento Laboral - a la oficina jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los años 1983, 1984, 1985 y 1988, en los cuales aparece que el señor CARMELO EMIRO CHAMORRO ESPRIELLA ha hecho diversos cobros por vía ejecutiva, con fundamento en las sentencias inicialmente mencionadas, por concepto de sueldos y demás emolumentos dejados de percibir.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

El señor CARMELO EMIRO CHAMORRO ESPRIELLA instauró acción de tutela con el fin de obtener protección inmediata de su derecho fundamental al trabajo (CP art. 25), la cual debería concretarse mediante orden al Ministerio de Educación Nacional con el objeto de que diera cumplimiento a la sentencia condenatoria de reintegro. El actor limita su petición a la consecución del reintegro en un cargo equivalente en grado o superior al que venía ejerciendo en el año 1976 cuando fuera ilegalmente declarado insubsistente por dicho Ministerio, sin pretender se condene a ningún pago dinerario como indemnización o por otro concepto, y buscando hacer efectivo el ejercicio de su derecho al trabajo.

2. El otro medio de defensa judicial

El Tribunal de instancia negó la tutela por considerar improcedente la acción dada la existencia de otro medio judicial, en este caso, la posibilidad de exigir el cumplimiento de la sentencia por vía ejecutiva ante la justicia ordinaria. Aunque inicialmente el tribunal de instancia dudó sobre la idoneidad de este mecanismo de defensa judicial por tratarse de una obligación de hacer a cargo de la administración sobre la cual "se han expuesto criterios encontrados en relación con la viabilidad de su cumplimiento por la vía ejecutiva", lo cierto es que lo encontró apto por haberse adoptado la decisión judicial "en forma integral con la condena de orden económico, que se halla debidamente ejecutoriada y a la cual no puede

sustraerse para hacerla cumplir el Juez autorizado legalmente para ello”.

Aparte de la irrelevancia de la relación entre la forma en que se adoptó la sentencia condenatoria, la conexidad entre las condenas dineraria y de reintegro y la viabilidad de exigir su cumplimiento a través de un proceso ejecutivo contra la administración, teóricamente es correcto afirmar que una entidad pública puede ser sujeto pasivo de acciones ejecutivas por obligaciones de hacer. Sin embargo, no basta una simple verificación de la existencia in abstracto u objetiva de un medio de defensa judicial. Es fundamental determinar si éste es adecuado para tal fin, según las circunstancias concretas del caso (D 2591 art. 6 num. 1) para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales invocados y respecto de los cuales se impetra una vulneración o amenaza.

Los artículos 177 a 179 del Código Contencioso Administrativo y 334 a 339 del Código de Procedimiento Civil, establecen claramente la posibilidad de exigir la ejecución de providencias judiciales ejecutoriadas impuestas a una entidad pública, incluidas aquéllas por obligaciones de hacer como sucede con la condena al reintegro de quien fuera ilegalmente desvinculado de su actividad laboral. En este evento, el juez ordena al deudor en el mandamiento de pago a que ejecute el hecho dentro de un plazo prudencial (CPC art. 500), que de no cumplirse deja abierta la posibilidad de condenar en perjuicios o de autorizar la ejecución por un tercero a expensas del deudor, siempre y cuando la obligación de hacer no sea de aquellas personalísimas que sólo puedan ser cumplidas por un individuo específico. Al aplicar la normatividad procesal civil a la ejecución de una entidad pública las alternativas de solución se restringen.

Ninguna autoridad con funciones establecidas en la ley puede sustraerse al cumplimiento de las mismas por decisión voluntaria o discrecional, sin que con ello deje de verse comprometida la responsabilidad estatal, además de la responsabilidad personal del servidor público. De otra parte, cuando una sentencia condena a una persona jurídica pública a realizar una conducta en desarrollo de sus competencias, si ésta se niega a cumplir no es factible jurídicamente autorizar la ejecución del hecho por otra entidad a expensas de la primera, pues se arriesga con ello el principio de legalidad.

En consecuencia, en el proceso ejecutivo contra la administración por obligación de hacer sólo existe la alternativa indemnizatoria cuando la entidad oficial no se allana a cumplir la sentencia. Si el cumplimiento de la obligación es imposible jurídicamente, v.gr. por haber perdido la autoridad competencia sobre la materia objeto de la condena, resta únicamente la compensación dineraria por el sacrificio individual, no siendo posible pretender la protección de los derechos fundamentales por esta vía.

Un simple examen de los argumentos de la autoridad demandada y de las normas invocadas para justificar su negativa a cumplir lo ordenado por sentencia del 15 de febrero de 1980 – pérdida de competencia legal -, revelan la inidoneidad del medio de defensa judicial sugerido por el Tribunal de instancia para garantizar la efectividad del derecho fundamental al trabajo del solicitante.

La remisión del Código Contencioso Administrativo a las normas del procedimiento civil, en lo concerniente a la ejecución de sentencias condenatorias de la administración que tienen por objeto obligaciones no dinerarias, es procedente en la medida que el proceso ejecutivo

respectivo sea un medio para posibilitar el cumplimiento de las mismas.

Por razones de principio, una entidad pública está en el deber constitucional y legal de ejecutar las sentencias en firme (C.C.A. art. 176). La misión de los jueces de administrar justicia mediante sentencias con carácter obligatorio exige de los entes ejecutivos una conducta de estricta diligencia en el cumplimiento de las mismas, con el fin de mantener vigente el Estado de Derecho, actuar en concordancia con sus fines esenciales e inculcar en la población una conciencia institucional de respeto y sujeción al ordenamiento jurídico. La legitimidad de cualquier Estado se vería resquebrajada si los mismos órganos del poder público, ya por su inactividad ora por su indolencia, estimulan el desacato de las decisiones de los jueces y la práctica de hacer caso omiso del imperativo constitucional de colaborar armónicamente para la realización de los fines del Estado (CP art. 113).

Es atentatorio de los derechos fundamentales condicionar la efectividad de éstos a exigencias o procedimientos contrarios a los fines esenciales del Estado y a la función de los servidores públicos (CP arts. 2 y 123). Ello sucede, cuando una entidad oficial es condenada a reintegrar laboralmente a una persona y no lo hace, a pesar de quedar obligado el Estado a indemnizar integralmente al afectado mientras no se de cumplimiento efectivo a la sentencia.

Cumplimiento de las sentencias en el nuevo marco constitucional

3. La acción de tutela impetrada tiene como finalidad obtener el cumplimiento de una sentencia contra la administración. El ordenamiento jurídico está inspirado en la idea de asegurar, entre otros, el valor de la justicia (CP Preámbulo). Para su consecución, el Constituyente estableció entre los fines esenciales del Estado el de “asegurar la vigencia de un orden justo”, condición indispensable para la convivencia pacífica (CP art. 2). Los derechos o intereses de las personas reconocidos o declarados en una sentencia, no serían efectivos sin la obligación correlativa de la administración de cumplir las sentencias judiciales.

El obligado cumplimiento de lo resuelto por los jueces y tribunales es una garantía institucional del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, un derecho fundamental de carácter subjetivo que se deduce de los artículos 29 y 58 de la Constitución.

La obligación de toda persona de cumplir la Constitución y las leyes (CP art. 95) se realiza - en caso de reticencia - a través de la intervención del poder judicial. No es posible hablar de Estado de Derecho cuando no se cumplen las decisiones judiciales en firme o cuando se les atribuye un carácter meramente dispositivo.

La ejecución de las sentencias es una de las más importantes garantías de la existencia y funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho (CP art. 1) que se traduce en la final sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución. El incumplimiento de esta garantía por parte de uno de los órganos del poder público constituye un grave atentado al Estado de Derecho.

El sistema jurídico tiene previstos diversos mecanismos (CP arts. 86 a 89) para impedir su autodestrucción. Uno de ellos es el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias

comprendido en el núcleo esencial del derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas consagrado en el artículo 29 de la Constitución (CP. Preámbulo, arts. 1, 2, 6, 29 y 86).

Los derechos procesales fundamentales no restringen su efectividad a la existencia de un proceso. Ellos incluyen tanto el derecho a acceder a la justicia¹ (CP art. 228) como el derecho a la ejecución de las sentencias en firme (CP arts. 1, 2 y 29). Lo contrario llevaría a restarle toda fuerza coercitiva a las normas jurídicas, convirtiendo las decisiones judiciales y la eficacia de los derechos en ellas reconocidos, en formas huecas, carentes de contenido.

La capital importancia que para el interés público tiene el cumplimiento de las sentencias obliga a los jueces y tribunales adoptar las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales, lo mismo que a la autoridad condenada al cumplimiento oportuno.

Descentralización educativa y transmisibilidad de las obligaciones de la administración nacional

4. En virtud de las leyes 24 de 1988 y 29 de 1989 se operó en Colombia la descentralización educativa, y en su virtud a los Alcaldes Municipales se asignaron “las facultades de nombrar, remover, controlar y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, plazas oficiales de colegios cooperativos, privados, jornadas adicionales, teniendo en cuenta las normas del Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el Gobierno Nacional, ajustándose a los cargos vacantes de las plantas de personal que apruebe el Gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes”. (L. 24 de 1988 art. 54, modificado por la Ley 29 de 1989, art. 9).

Como consecuencia de la reforma educativa, el Ministerio de Educación Nacional perdió competencia para nombrar docentes en los planteles de educación anteriormente administrados desde el nivel central. Ante el cambio normativo en materia de la provisión de plantas de personal docente y administrativo cabe preguntarse si las obligaciones a cargo de la Nación fueron automáticamente transferidas al municipio.

Bajo una perspectiva constitucional, las obligaciones emanadas de una sentencia adversa a la nación no son transmisibles a otra entidad territorial, por implicar ello una vulneración de los derechos procesales fundamentales reconocidos a las personas jurídicas de derecho público², además de significar una afectación presupuestal para una entidad ajena a la condena. Hacer extensible al Municipio la obligación impuesta a la Nación de reintegrar a un docente- a través del Ministerio de Educación - además de afectarlo jurídica y presupuestalmente no respondía una solución adecuada al problema debido a las rigideces que presentan las plantas de personal de los establecimientos educativos locales.

La obligación de la Nación de reintegrar laboralmente al solicitante en los términos de la sentencia judicial condenatoria debe cumplirse interpretando y aplicando la normatividad legal preconstitucional de manera que se armonicen las disposiciones jurídicas pertinentes con miras a alcanzar la plena efectividad de sus derechos constitucionales fundamentales.

De tiempo atrás, la adopción y aprobación de las plantas de personal docente y administrativo han estado reguladas por ley. Las Juntas Administradoras de los Fondos Educativos Regionales - FER - gozan de competencias para adoptar las plantas de personal docente y administrativo de los establecimientos educativos oficiales (D. 102 de 1976, D.E. 2277 de 1979). Por su parte, el Gobierno Nacional, mediante resolución ejecutiva, tiene la atribución de aprobar dichas plantas de personal, de conformidad con el presupuesto apropiado para cada plantel en la respectiva vigencia (D.R. 172 de 1981).

Por su parte, los FER deben manejar separadamente los recursos que la Nación y la entidad territorial respectiva destinen a la educación, así como los recursos de la ley 12 de 1986 (L. 24 de 1988, art. 60, L. 29 de 1989 art. 15).

De conformidad con el artículo 10 de la ley 29 de 1989, el Gobierno Nacional debía establecer las formas y procedimientos para la entrega de las atribuciones asignadas a los Alcaldes Municipales en lo relativo a la designación, traslado, remoción, control y administración del personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales. Se trataba de un proceso gradual que debía concluirse en un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la promulgación de la ley, o sea, del 15 de febrero de 1990 (L. 29 de 1989, art. 19).

En desarrollo de su misión, el Gobierno expidió el Decreto Reglamentario 1706 de 1989, considerando la necesidad de “desarrollar una reglamentación que se adecúe a la administración descentralizada de los recursos humanos y físicos comprometidos en la prestación del servicio educativo, con el fin de racionalizarlos y asegurar su correcta aplicación”. En él se reservó al Gobierno Nacional la posibilidad de modificar las plantas de personal asignadas a las entidades territoriales decretando la apertura, cierre o traslado de los cargos docentes y administrativos entre diferentes entidades territoriales (art. 25).

En el caso sub-examine, es palmario cómo a pesar de existir la obligación para el Ministerio de Educación Nacional de incluir en la planta de personal docente correspondiente al municipio de Sincelejo (Sucre) - en principio con destino al colegio “Simón Araujo”-, al señor CARMELO EMIRO CHAMORRO ESPRIELLA, en cumplimiento de la condena judicial de reintegro, éste no lo hizo. No obstante, la omisión de la autoridad pública aún puede ser corregida para hacer efectiva la sentencia condenatoria y con ello garantizar los derechos fundamentales del peticionario.

Principio de buena fe y racionalidad de la actuación administrativa

5. Esta Corte se ha pronunciado repetidamente sobre la necesidad de que las autoridades públicas observen el principio de la buena fe (CP art. 83) y de racionalidad en todas sus actuaciones³. El primero incorpora al mundo jurídico el valor ético de la confianza, mientras que el segundo permite al Estado ganar legitimidad mediante la justificación adecuada y suficiente de sus decisiones.

La persona favorecida con una sentencia ejecutoriada que obliga al Estado al cumplimiento de una prestación espera y confía legítimamente que la autoridad respectiva ejecute, sin dilaciones y en sus estrictos términos, lo ordenado por la decisión judicial. Los privilegios que protegen a la administración no la sitúan por fuera del ordenamiento jurídico, ni la eximen de

dar cumplimiento a lo ordenado por los jueces.

Tampoco cabe aceptar que la administración intente diferir la ejecución de una sentencia más allá del tiempo razonable dispuesto para ello (C.C.A. arts. 177 y ss.) con justificación en el principio de legalidad presupuestal, debiendo tomar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos contenidos en la providencia. En el presente proceso, menos aún es aceptable que, por motivos legales y de presupuesto, se omita el cumplimiento de una sentencia proferida hace doce (12) años en favor del accionante, mientras que el Estado, por otra parte, debe proveer las partidas presupuestales necesarias para indemnizarlo de forma integral hasta tanto no sea efectivamente reintegrado a su cargo o a uno de igual o superior categoría.

El cambio de normatividad no desconoce los derechos adquiridos

6. La obligación a cargo de la Nación - Ministerio de Educación - subsiste luego de la reforma que descentralizó la administración de la educación. Un cambio de competencias de orden legal no modifica, nova o extingue una obligación reconocida mediante sentencia en firme. Aunque el Alcalde Municipal con capacidad nominadora puede válidamente oponerse al cumplimiento de una condena que no ha sido impuesta a la entidad territorial que representa, la autoridad pública obligada no puede sustraerse al cumplimiento y aducir para ello su falta de competencia legal. Una interpretación armónica de las normas constitucionales y legales correspondientes impide desconocer derechos adquiridos de rango constitucional mediante la aplicación retroactiva de una Ley que sustrajo a la entidad pública la competencia necesaria para cumplir una obligación impuesta con anterioridad al cambio normativo.

La obligación del Ministerio de Educación Nacional de reintegrar al señor CARMELO EMIRO CHAMORRO ESPRIELLA subsiste actualmente y en nada la afecta el cambio de competencias en materia nominadora de docentes y personal administrativo como consecuencia de leyes posteriores al fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, confirmado por el Consejo de Estado.

El mencionado educador estaba relacionado en el personal pendiente de reintegro a 30 de mayo de 1988 cuando la División de Personal del Ministerio reasumió las funciones de registrar las novedades de personal. El incumplimiento de la orden de reintegro - de suyo generadora de cargas económicas para la Nación como consecuencia del pago dinerario por concepto de indemnización - por razones desconocidas, no imputables al interesado quién oportunamente solicitó el cumplimiento de la sentencia y luego recurrió al cobro ejecutivo de los sueldos y demás emolumentos dejados de percibir, además de constituir una omisión de la autoridad pública que vulnera el derecho a la igualdad - en efecto otros docentes en las mismas circunstancias del solicitante si fueron reintegrados -, también desconoce el derecho fundamental al debido proceso y el derecho al trabajo del actor.

El Ministerio de Educación Nacional, al momento de hacer entrega de los planteles nacionales a los Alcaldes Municipales, en virtud de las leyes de descentralización de la educación, debió incluir en la planta de personal del Colegio Simón Araújo de Sincelejo al educador CARMELO EMIRO CHAMORRO ESPRIELLA. Si no lo hizo así, el acta de entrega fue incompleta y debe adicionarse, destinando al mencionado señor a un cargo de profesor acorde con su categoría,

en el mismo establecimiento educativo, en estricto acatamiento de lo ordenado en sentencia del 15 de febrero de 1980, y con cargo al presupuesto NACION - FER - SUCRE.

7. La sentencia de tutela que se revisa no sólo desconoce la vulneración del derecho al trabajo por parte de la actuación omisiva de la administración, sino también otros derechos fundamentales no invocados por el peticionario como son el libre desarrollo de su personalidad (CP art. 16) - restringido por no poder desempeñar una actividad intelectual y espiritual acorde con su formación universitaria-, y la libertad de escoger profesión u oficio (CP art. 26), la cual no garantiza únicamente la libre opción para asumir cualquier actividad sino también la posibilidad de conservarla de manera efectiva y permanente.

La competencia supérstite del Ministerio de Educación Nacional para nombrar al docente desvinculado de su cargo en forma ilegal obliga a la autoridad pública destinataria de la sentencia a tomar todas las medidas necesarias - cumplimiento de la orden de reintegro, y afectación de la partida presupuestal correspondiente - en un plazo no mayor de 15 días hábiles.

Someter a un hecho incierto como es la existencia de plazas vacantes, el cumplimiento de una sentencia de reintegro de un educador por parte de la autoridad pública condenada a efectuarlo, es burlar el mandato imperativo de las decisiones judiciales, así como los controles interorgánicos instituidos para evitar o remediar la arbitrariedad oficial. Los derechos fundamentales de la persona merecen mejor suerte y mayor garantía y, en efecto, deben estar protegidos eficazmente en un Estado social de derecho fundado en el trabajo y no en su negación.

De otra parte, los principios de seguridad jurídica - que supone el cumplimiento de las sentencias -, y de legalidad presupuestal, requieren ser armonizados para evitar que la administración pueda diferir indefinidamente la ejecución de una orden judicial más allá del tiempo indispensable para obtener, actuando con la debida diligencia, las partidas presupuestales necesarias para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales del solicitante.

Finalmente, es absurdo que mientras el país sufre de un déficit de maestros, el Estado deba pagar sin que trabajen a docentes cuyo reintegro ordenado judicialmente no se lleva a cabo por la omisión de las autoridades competentes, todo lo cual es contrario a los principios de economía y eficacia de la función pública y va en contravía del manejo racional y eficiente de los recursos humanos y económicos oficiales.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del 26 de mayo de 1992, proferida por la Sección Segunda - Sub-Sección B -, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante la cual se denegó la tutela impetrada por el peticionario.

SEGUNDO.- CONCEDER la tutela solicitada por el señor CARMELO EMIRO CHAMORRO ESPRIELLA y, en consecuencia, ORDENAR al Ministerio de Educación Nacional que, en el término de 15 días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia, reintegre al señor CARMELO EMIRO CHAMORRO ESPRIELLA al colegio "Simón Araujo" de Sincelejo, Sucre, al mismo cargo que venía desempeñando o a uno de superior categoría y según su grado de escalafón, de conformidad con lo establecido en el fundamento sexto (6) de esta providencia.

TERCERO.- ORDENAR al Ministerio de Educación Nacional que una vez efectúe el reintegro, lo acredite ante el Tribunal de primera instancia, bajo las sanciones legales del artículo 53 del Decreto 2591 de 1991. El Tribunal de instancia velará por la ejecución de esta sentencia.

CUARTO.- LIBRESE comunicación al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

(Sentencia aprobada por la Sala Segunda de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los nueve (9) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y dos).

1 Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-431 del 24 de junio de 1992.

2 Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-463 del 16 de julio de 1992.

3 Corte Constitucional. Sentencias de tutela números T-427 de 1992; T-457 de 1992; T-460 de 1992; T-475 de 1992.